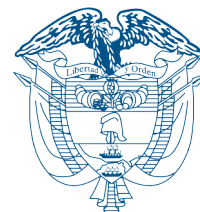


Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía

# **Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía**



Departamento Administrativo  
de la Función Pública

**Fernando Grillo Rubiano**  
Director

**Carla Liliana Henao Carmona**  
Subdirectora

**Carlos Humberto Moreno Bermúdez**  
Director de Empleo Público

**Elbert Eliécer Rojas Méndez**  
Director de Desarrollo Organizacional

**Jaime Andrés Ortega Mazorra**  
Director de Control Interno y Racionalización de Trámites

**Claudia Patricia Hernández León**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**Alejandro Enrique Lobo Sagre**  
Jefe Oficina Asesora de Planeación

**Juan Manuel Cortés Gaona**  
Jefe Oficina de Control Interno

**Celmira Frasser Acevedo**  
Jefe Oficina de Sistemas

---

Grupo de trabajo:  
Caridad Jiménez Giraldo  
Eduardo Gómez Adaime  
Elsa Yanuba Quiñones Serrano  
Blanca Rosalba Prieto Rubio

Colaboró en la elaboración de textos:  
Baltimore Durán  
Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción

Santiago Vélez  
Estudiante de la Universidad de los Andes

ISBN 958-8125-46-4

Bogotá, D. C., mayo de 2005

# Contenido

---

INTRODUCCIÓN	4
I. ESTRATEGIA DE RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA	6
II. GUÍA PARA LA REALIZACIÓN DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS	
1. Alistamiento Institucional	8
2. Identificación de interlocutores	8
3. Divulgación y capacitación	9
4. Organización logística	9
5. Convocatoria	10
6. Inscripción y radicación de propuestas	10
7. Análisis y clasificación de las propuestas	11
8. Realización	11
9. Evaluación	13
III. ANÁLISIS DE LAS PRIMERAS EXPERIENCIAS DE AUDIENCIAS PÚBLICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS POR PARTE DE ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL	14
Anexo	19
Bibliografía	20

# Introducción

Cuando se habla de aquello que pertenece a todos, que se sale de los círculos de lo privado y lo íntimo, se está haciendo referencia a lo público. La cosa pública puede ser entendida como el espacio de interacción, interlocución e información en donde se desarrollan las relaciones más trascendentes entre la ciudadanía y el Estado.

El hecho que la sociedad haya delegado la responsabilidad de la administración de la cosa pública en el Estado, no quiere decir que la ciudadanía deba desentenderse del manejo de los recursos públicos; por el contrario, la supervisión, fiscalización, seguimiento y evaluación sobre los bienes públicos es tanto derecho como deber de la ciudadanía. Es en este punto donde tienen cabida mecanismos de intercambio de información para facilitar la vigilancia y supervisión por parte de los ciudadanos hacia la cosa pública, como lo es la rendición de cuentas a través de audiencias públicas.

En desarrollo de las responsabilidades asignadas al Departamento Administrativo de la Función Pública por la ley 489 de 1998, el Decreto 1677 de 2000 y el Decreto 2740 de 2001, la entidad formula orientaciones, diseña metodologías e instrumentos de gestión y brinda asesoría a las entidades para la democratización de la administración pública.

El propósito central de las orientaciones para la democratización de la administración pública es que el modelo de gestión, los procesos, las estrategias administrativas y el comportamiento de los servidores públicos faciliten la participación ciudadana.

Para dar cumplimiento a esta labor, entre otros proyectos se impulsa la estrategia de rendición de cuentas de la administración pública a la ciudadanía. La finalidad de esta rendición de cuentas es responder ante el ciudadano, como soberano, por deberes y obligaciones asignada por la constitución y las leyes.

Como elementos claves del proceso se destacan:

- Organizar las audiencias públicas mediante la distribución de responsabilidades, la identificación de los temas a tratar a partir de intereses ciudadanos, la adecuación de los informes, el lenguaje y la disposición logística.
- Garantizar la presencia e intervención de organizaciones sociales y ciudadanos en el proceso. Debe identificarse población interesada: motivarla, convocarla e informarla oportunamente.
- Impulsar las audiencias públicas presenciales en las que la administración se presenta y dialoga con la ciudadanía.
- Propiciar acciones concretas y permanentes de control social a la gestión institucional.

Con el propósito de avanzar en procesos de Democratización de la Gestión Pública a través de la Rendición de Cuentas a la Ciudadanía, se entrega la presente guía, la cual contiene en el

primer capítulo la orientación estratégica de rendición de cuentas a la ciudadanía; el segundo capítulo se centra en la metodología para el desarrollo de la audiencia pública presencial y el tercero contiene el análisis de las primeras experiencias de entidades del nivel central nacional del gobierno Colombiano.

La Guía es producto de la coordinación interinstitucional, es así que los métodos de los capítulos 1 y 2 fueron diseñados inicialmente en un trabajo conjunto entre este Departamento y el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y universidades que manifestaron su interés por estas formas de interlocución administración pública-ciudadanos, durante el año 2002. Se espera por lo tanto que esta Guía sea de utilidad para facilitar las acciones de democratización de la administración pública.



# I Introducción

# I. Estrategia de rendición de cuentas a la ciudadanía



La rendición de cuentas obliga a que las acciones y decisiones de las autoridades públicas sean justificadas.

La rendición de cuentas es interpretada como “la obligación legal y ética, que tiene un gobernante de informar y explicar al gobernado sobre cómo ha utilizado los recursos que le fueron dados por el pueblo para emplearlos en beneficio del pueblo y no en provecho de los gobernantes de turno”<sup>1</sup>.

La rendición de cuentas de la administración pública es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía; tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración pública; sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización.

Los principales objetivos de la rendición de cuentas son:

- Fortalecer el sentido de lo público.
- Recuperar la legitimidad para las Instituciones del Estado.
- Facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública.
- Contribuir al desarrollo de los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos.
- Constituir un espacio de interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, trascendiendo el esquema de que esta es solo una receptora pasiva de informes de gestión.
- Servir como insumo para ajustar proyectos y planes de acción de manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad.

La rendición de cuentas de la administración pública implica la implementación de diversos mecanismos: Audiencias Públicas presenciales, interlocución a través de internet, flujo de información permanente de rendición de cuentas apoyados en medios informáticos y estrategias de comunicación, articulación de las entidades públicas con organizaciones de la sociedad civil, publicidad, y mecanismos de seguimiento y evaluación como los más importantes.

Las entidades deberán realizar una Audiencia Pública por año, así. Los contenidos de la Audiencia deben ser:

- a. La Rendición de Cuentas financiera frente al presupuesto asignado con un aparte especial referente a la totalidad de la contratación, inclusive de personal.

---

<sup>1</sup> MORÓN, J. los Deberes de Transparencia (Accountability) en la Gestión Pública (con principal énfasis en sus indicadores para la gestión municipal). Perú.

- b. La Rendición de Cuentas de Gestión en la cual se explicará el objeto social de la entidad y frente a este qué se ha hecho, a fin de demostrar que se está actuando en concordancia y con la debida focalización para resolver en forma estructural problemas de la población dentro del área que a ella le corresponde. Igualmente tendrá un aparte especial cual es la presentación de las metas e indicadores de resultados, que incluye la sustentación de la validez de cada uno de ellos y la evaluación de la medición a fin de que en la próxima Rendición de Cuentas se pueda exigir el asumir responsabilidades políticas directas frente a los resultados obtenidos.

En el nivel Departamental, Distrital y Municipal el respectivo gobernante hará la rendición de cuentas de manera individual por secretaría

Las Metas e Indicadores deberán estar definidos en términos de cantidad, costos, calidad y oportunidad. Para la precisión y priorización de estas las entidades deberán adelantar un proceso abierto de información a la ciudadanía a fin de que llegue al evento con suficiente conocimiento de causa.

- c. Presentar el Plan y el presupuesto para la siguiente vigencia

La audiencia pública de rendición de cuentas debe tener tres partes como mínimo:

- Presentación del informe de Rendición de Cuentas por la Entidad y el Plan y Presupuesto para la siguiente vigencia.
- Presentación de las evaluaciones o propuestas de acciones, realizadas por las organizaciones de la sociedad civil previamente inscritas y con documentos radicados.
- Intervenciones en General y Aclaraciones

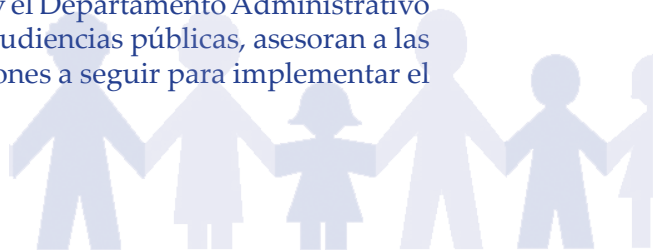
## Generalidades

Los compromisos deben estar articulados desde el orden nacional hacia el departamental y de este con el orden municipal a fin de que haya concordancia en los objetivos, metas y acciones, de tal forma que sea visible para el ciudadano como estos resultados serán logrados en la nación y en cada Departamento y Municipio.

Es de anotar que con el actuar del Gobierno Nacional y sus Entidades se busca dar ejemplo e inducir la cultura de la Rendición de Cuentas en los Departamentos, Distritos y Municipios y todas las entidades de ellos. Así pues, el Gobierno Nacional está en disposición permanente para apoyar y colaborar en la implementación del Sistema de Rendición de Cuentas en todos los Entes Territoriales que deseen y se comprometan en la instauración de la cultura de Rendición de Cuentas y por tanto estén en el propósito de comprometerse ante sus comunidades en la obtención de unos resultados concretos.

La Oficina de Control Interno del ente que rinde cuentas será la responsable institucional del seguimiento y evaluación y para ello se articulará con las Organizaciones de la Sociedad Civil y Centros Educativos a través de la conformación de los grupos de seguimiento.

La Unidad de Participación Ciudadana del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, en cabeza de la Vicepresidencia de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública proponen la metodología base de las audiencias públicas, asesoran a las entidades y orientan a las organizaciones sociales sobre acciones a seguir para implementar el sistema de rendición de cuentas.



# II. Guía para las Audiencias Públicas (AP)

## ¿QUÉ ES UNA AUDIENCIA PÚBLICA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA?

La Audiencia Pública (AP) es un espacio de participación ciudadana, propiciado por las Entidades u Organismos de la Administración Pública, donde personas naturales o jurídicas y las organizaciones sociales se reúnen en un acto público para intercambiar información, explicaciones, evaluaciones y propuestas sobre aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas a cargo de cada entidad, así como sobre el manejo de los recursos para cumplir con dichos programas.

En este sentido, la AP cifra su utilidad en el espacio que abren las Entidades para informar, explicar, justificar, consultar su gestión ante la sociedad civil, permitiendo el seguimiento y evaluación de sus compromisos, planes y programas por parte de esta última.

La AP es un mecanismo deliberante más no decisorio, por lo tanto las conclusiones de la misma no tienen fuerza vinculante para las entidades y organismos de la Administración Pública.

La AP tiene su base legal en el artículo 32 del Capítulo Octavo de la Ley 489 de 1998, sobre “Democratización y Control Social a la gestión pública”. Las Audiencias Públicas son concebidas como una de las acciones necesarias para involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública; así mismo, en el Artículo 33 establece que: *cuando la administración lo considere conveniente y oportuno se podrá convocar audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad y, en especial, cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos.*

## ¿CÓMO SE ORGANIZA LA AUDIENCIA PÚBLICA?

La audiencia pública de rendición de cuentas se organiza a través de los ocho (8) pasos, así:

- a. **ALISTAMIENTO INSTITUCIONAL:** La entidad debe conformar un grupo de apoyo, que se encargue de preparar la información de forma sencilla, clara y concisa para el mejor entendimiento de la ciudadanía. Este grupo debe estar conformado por un representante de cada área de la entidad que respalde la consolidación de la información. La oficina de Planeación será la encargada de prescribir y coordinar todo el proceso.
- b. **IDENTIFICACIÓN DE INTERLOCUTORES:** La Entidad deberá conformar una base de datos con las organizaciones de la sociedad civil (asociaciones o comités de usuarios, consejos regionales, gremios, veedurías, universidades, medios de comunicación, asociaciones de profesionales, etc.) más relevantes beneficiarias de sus servicios, para contactarlas e invitarlas a las AP. Estas organizaciones sociales serán los principales interlocutores en la rendición de cuentas.

Es importante que las organizaciones identificadas sean representativas de los intereses generales ciudadanos. Cada organización representa unos intereses de grupo, por tal motivo



deben analizarse las distintas organizaciones que interactúan con la entidad y evaluar su capacidad de representación de tal forma que se integren al proceso aquellas que registren la diversidad de intereses frente a la entidad.

Por ejemplo si se trata de una AP sobre una obra pública, podríamos identificar las siguientes organizaciones: asociaciones de profesionales (ingenieros civiles), gremios (de la construcción), universidades (facultades de ingeniería), junta de acción comunal, comité de vecinos, sindicato, fundación pro obra pública, veeduría a la construcción, asomédicos, etc.

- c. DIVULGACIÓN Y CAPACITACIÓN:** La Entidad debe abrir espacios para la información y capacitación de los ciudadanos, así como de sus funcionarios, que permitan prepararlos sobre los alcances de la rendición de cuentas: cómo funciona, cuáles son los límites, y las herramientas que pueden utilizar para el control social.

Podrá acudir para ello a espacios radiales y televisivos con objetivo social, programas de capacitación dirigidos a usuarios y/o a organizaciones de usuarios de sus servicios.

Pueden realizarse encuentros de la audiencia, entre la entidad y las organizaciones preparatorias, que permitan clarificar la información y propiciar el seguimiento a los procesos por parte de estas últimas.

Los funcionarios de la entidad también deben recibir capacitación, sensibilización e información sobre la estrategia de rendición de cuentas y sobre los mecanismos para su implementación.

- d. ORGANIZACIÓN LOGÍSTICA:** Para organizar la AP se debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

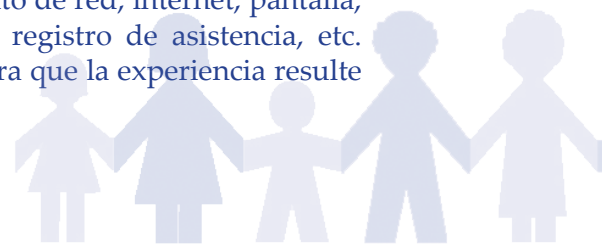
**Lugar** – Identificar un lugar para llevar a cabo la AP, debe ser amplio, respondiendo a las necesidades de la Entidad y de fácil acceso a la ciudadanía; se recomienda que tenga varios accesos y posibilidades de parqueo y transporte para los asistentes. Tener en cuenta las normas básicas de seguridad.

**Fecha** – Establecerla con la suficiente anticipación, e informar a quienes deban asistir para que igualmente con el debido tiempo, reserven su agenda.

**Duración** – Puede ser de una o de varias jornadas según las condiciones de cada entidad; es recomendable que se realice en una jornada continua de 8 a.m. a 2:00 p.m., con el fin de evitar cortes y deserción de la Audiencia.

**Número de invitados y personas esperadas a la convocatoria** – Se debe prever el número de personas que se harán presentes en la AP para poder planear antes y no tener que enfrentar contratiempos mayores el día de la misma por falta de logística y de recursos.

**Suministros** – Establecer de las necesidades de suministros para el adecuado desarrollo de la Audiencia, como por ejemplo si se va a ofrecer un refrigerio respondiendo a la duración de la Audiencia, si es necesario un teléfono, fax, computador, punto de red, internet, pantalla, televisión, cámara de video, grabadora, cassettes, papelería, registro de asistencia, etc. Estas son cosas que la Entidad debe tener en consideración para que la experiencia resulte exitosa.



**Reglamento de la audiencia** – Considerar una agenda para su desarrollo que tenga en cuenta aspectos varios como tiempo de intervenciones, número de intervenciones. Es conveniente recoger varias inquietudes para luego retroalimentarlas. Deben especificarse unas reglas de juego o acuerdos sobre el desarrollo de la sesión, que incluyan si se quieren o no aplausos. Ver función del moderador.

- e. **CONVOCATORIA:** Se realizará treinta días antes de la AP por todos los medios masivos de comunicación, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la entidad, dentro de los cuales podemos citar boletines de prensa, entrevistas televisivas o radiales y espacios institucionales en medios de comunicación, el boletín del consumidor, la internet, radio, televisión, carteleras institucionales, volantes, entre otros.

Es necesario tener en cuenta que hay dos clases de invitados: las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general

**Organizaciones de la sociedad civil**– Las organizaciones que fueron identificadas de conformidad con el paso 2, usuarias de servicios de la Entidad convocante, recibirán una invitación personalizada de parte de la Entidad con una copia, en físico o en medio magnético, del informe de rendición de cuentas. Se propone como mínimo 5 organizaciones invitadas directamente por la Entidad.

**Ciudadanía en general** – Será invitada a través de los medios masivos de comunicación, mediante convocatoria donde se especificará que la información de la Entidad está disponible en su página web y en medio físico en los centros de documentación o de atención al usuario.

Las Entidades pequeñas podrán personalizar el proceso recogiendo la experiencia de Marsella (Risaralda)<sup>2</sup> donde la invitación se hizo puerta a puerta a todos los habitantes del municipio, esto resultó favoreciendo la participación y el interés de los ciudadanos en hacer parte del proceso.

- f. **INSCRIPCIÓN Y RADICACIÓN DE PROPUESTAS:** Las organizaciones de la sociedad civil, con mínimo 10 días de antelación a la audiencia, deberán presentar y radicar en la oficina que la entidad convocante destine, las propuestas de intervención, para que les sean asignados los espacios respectivos dentro de la Audiencia, esto en consideración a la representatividad de las organizaciones sociales.

Se estima que es tiempo suficiente para que la Oficina de Planeación envíe al área contratante las propuestas y/o evaluaciones realizadas por las organizaciones sociales. La entidad deberá dar respuesta a las organizaciones el día de la audiencia pública.

La entidad deberá establecer previamente el número máximo de páginas por documento propuesta de acuerdo al número de organizaciones que prevean participar en la audiencia y con la capacidad (disponibilidad) para realizar el análisis de las mismas.

Los ciudadanos individualmente tendrán la oportunidad de intervenir en la audiencia sin necesidad de radicar previamente sus propuestas. Para ello se fijara un tiempo de intervenciones.

A continuación se presenta un formato para la inscripción de propuestas.

---

<sup>2</sup> Rindiendo Cuentas. Presupuesto Participativo de Marsella (Risaralda). Boletín Informativo 2002. Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ), Federación Colombiana de Municipios, Alcaldía Municipal de Marsella, Gobernación de Risaralda.

## FORMATO PARA LA INSCRIPCIÓN DE PROPUESTAS

Recomendación: los hechos sobre los cuales se va a pronunciar deben estar relacionados con los temas definidos para la Audiencia Pública.

Consecutivo: .....

Lugar de la Audiencia: .....

Fecha de la Audiencia: .....

¿Actúa en forma personal? Si ..... No .....

Si marcó sí, escriba su nombre .....

Si marcó no, escriba el nombre de la Organización que representa:.....

i. Describa su propuesta, recomendación, observación o sugerencia:

.....  
 .....  
 .....

ii. Documentos que adjunta a la propuesta:

.....  
 .....  
 .....

iii. Nombre y firma de quien entrega: .....

iv. Nombre y firma de quien recibe: .....



### g. ANÁLISIS Y CLASIFICACIÓN DE LAS PROPUESTAS Y/O EVALUACIONES

**RECIBIDAS:** Al interior de cada entidad se determinarán los funcionarios y áreas competentes para analizar y preparar las respuestas ante las propuestas recibidas de parte de organizaciones de la sociedad civil o de los ciudadanos en general, las cuales deberán clasificarse por programas o áreas temáticas de tal forma que durante la audiencia pública pueda responderse integralmente las inquietudes de las organizaciones y de los ciudadanos. De todas maneras tanto las propuestas de las organizaciones como las respuestas de las entidades deben publicarse en la página WEB de la entidad y dejarse a disposición en los centros de documentación y atención al usuario.

### h. REALIZACIÓN DE LA AUDIENCIA:

A la entrada de la audiencia los organizadores entregan a los ciudadanos asistentes un formato para sistematizar su participación con el propósito de agrupar las intervenciones por temas y darle una orden a las explicaciones de la entidad.

La audiencia pública será presidida siempre por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Director o Gerente de la entidad, Alcalde o Gobernador. Participarán además en la mesa principal, el Comité Técnico de cada entidad así como el área de planeación de las mismas y el grupo de apoyo.

Adicionalmente podrán participar como testigos del evento algunos organismos invitados como la Contraloría General de la Republica, Universidades, Oficina de Control Interno.

Para garantizar el orden, la entidad designará un moderador el cual debe administrar los tiempos y coordinar la intervenciones.

Funciones del Moderador:

- Presentar la agenda del día y explicar las reglas de juego para el desarrollo de la audiencia.
- Garantizar que todos los participantes inscritos tengan el mismo tiempo de intervención.
- Evitar que la Audiencia se convierta en un debate.
- Hacer que las intervenciones sean sobre el tema que se trata, y en el caso de las organizaciones, sobre la propuesta y/o evaluación radicada.
- Recibir el formato diligenciado de los participantes y darle un orden lógico a las intervenciones de los ciudadanos (de acuerdo a los temas).
- Hacer un registro de todas las opiniones, quejas y/o denuncias presentadas. Se sugiere disponer de los medios necesarios para registrar en audio las intervenciones de los participantes.
- Al finalizar el proceso, recoger la opinión de los participantes a través de una breve encuesta acerca de la metodología y contenido de la AP.

La audiencia debe desarrollarse en cuatro bloques, así:

- a. **Intervención de la entidad:** este es el espacio donde la entidad expone su informe en cabeza del Ministro, Director o Gerente Alcalde o Gobernador como representante de la autoridad y responsable ante el ciudadano por la prestación del servicio de su competencia, éste lo hace en forma global con los compromisos y los resultados de la entidad y con el apoyo de las áreas se expone la información especializada.

Este primer bloque puede realizarse en dos horas. Para ello la entidad deberá exponer en forma didáctica y amena sus ejecuciones, logros, dificultades y retos. Podrá utilizar video clips sobre realizaciones, testimonios, presentaciones en power point, miniresúmenes didácticos para entregar y otras acciones que dinamicen la presentación de la información.

- b. **Intervención de las organizaciones sociales:** Un representante de la organización debe ilustrar la propuesta que radicó para participar en la audiencia, tendrá un límite de tiempo establecido por la entidad y por el número de organizaciones inscritas. En este mismo bloque la entidad dará la respuesta a la organización la cual también tendrá un tiempo límite, y se establecerá el tiempo para que cada una tenga derecho a una sola réplica.

Se recomienda que en este bloque las intervenciones de las organizaciones sean por lo menos de 10 minutos. Estas intervenciones deben organizarse por temas afines de tal forma que las respuestas de la entidad sean frente a cada agrupación temática.

- c. **Intervención de los ciudadanos:** Los ciudadanos podrán intervenir para presentar las inquietudes de acuerdo con lo resgistrado en el formato de inscripción. La intervención de los ciudadanos tendrá una duración establecida por la entidad de acuerdo a la cantidad de ciudadanos inscritos.
- d. **Cierre y evaluación de la audiencia:** en esta parte se presentarán las conclusiones de la audiencia, las cuales se sugiere sean hechas por la Oficina de Control Interno de la entidad, además de las que puedan presentar observadores externos invitados a hacer parte de la experiencia, como Universidades u otros.

## **EVALUACIÓN DE LA AUDIENCIA:**

Se hará seguimiento a los compromisos adquiridos por la entidad, en la audiencia pública. Dicho seguimiento tendrá la colaboración de la Oficina de Control Interno y las áreas de atención al usuario de la Entidad y del grupo integrado por las organizaciones invitadas y ciudadanos que quieran hacer parte de él.

Una vez culminada la audiencia se distribuirá un formato de evaluación de la audiencia de rendición de cuentas a la ciudadanía, con el fin de realizar ajustes que mejoren procesos futuros. **Ver anexo 1.**



# III. Análisis de las primeras experiencias de Audiencias Públicas de rendición de cuentas por parte de entidades del Orden Nacional

El presente capítulo contiene el análisis de las encuestas aplicadas a las entidades que adelantaron Audiencias Públicas en el período 2003- 2004.

## Características de las primeras Audiencias Públicas

El ejercicio de audiencias públicas fue establecido desde el año 1998 mediante el art 33 de la ley 489 de 1998; sin embargo un sondeo preliminar mostró un muy escaso desarrollo especialmente en las entidades del orden nacional.

Como resultado de un trabajo conjunto entre la Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción y el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidades que previamente realizaron una serie de mesas de trabajo con representantes de universidades y organizaciones de la sociedad civil, se diseñó el documento-guía denominado “Generación de Probidad, estrategia propuesta: rendición de cuentas de la administración pública colombiana a la ciudadanía”.

Con base en las orientaciones de dicha guía, a finales del año 2003, las entidades públicas del orden nacional dieron inicio a la rendición de cuentas a través de Audiencias Públicas como una acción encaminada a la democratización y control social de la administración pública colombiana.

Con fecha de corte 30 de abril de 2004, se examinan las experiencias de ocho (8) entidades que realizaron audiencias públicas, estas son: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Minas y Energía, Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA-, Hospital Militar, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

De igual manera, se tiene en cuenta la encuesta respondida por el Departamento Nacional de Planeación, que aclara su experiencia de audiencias públicas, no como proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía, sino desde su experiencia en el programa de Consejos Comunales, para cuyo análisis es importante tener en cuenta su correspondiente especificidad.

A continuación se presenta los resultados del análisis de las experiencias desarrolladas por las entidades públicas del orden nacional anteriormente señaladas:

- **Duración de la audiencia:** El promedio de duración de las primeras audiencias públicas llevadas a cabo por las entidades fue del 3¼ horas aunque la programación se hizo considerando entre 3 y 6 horas.



- **Divulgación:** Todas las entidades publicaron la información relacionada con las Audiencias Públicas, en su página Web, algunas, lo hicieron en los periódicos de mayor circulación del país y en otros medios como las carteleras de las entidades, e hicieron invitaciones personalizadas a gremios, organizaciones y entidades del sector, comunidad en general o a entidades de control como la Contraloría General de la República.
- **La convocatoria** a la audiencia fue variada, algunas entidades lo hicieron con una anticipación de 2 días, mientras que en otras osciló entre un mes y 20 días previos a la audiencia y por más de una vez.

Todas las entidades publicaron en sus páginas webs, los informes de gestión y resultados, pero no implementaron mecanismos para conocer si realmente la ciudadanía las consultó o nó, dando por hecho que por la sola publicación, las comunidades quedaban informadas y con suficiente capacidad para intervenir y hacerse partícipe de las Audiencias.

- **Iniciativa:** Las convocatorias a las Audiencias Públicas en todos los casos fueron iniciativa de las entidades, pese a que las comunidades y las organizaciones pueden solicitar su realización como lo estipula el segundo inciso del artículo 33 de la Ley 489 de 1998.
- **Asistentes o participantes:** Los asistentes a las Audiencias Públicas en su gran mayoría fueron seleccionados e invitados por pertenecer al mismo sector o tener relación directa con la actividad misional, es decir, por la afinidad de sus funciones, teniendo en cuenta solo por un Ministerio la base de datos de todos los gremios y organizaciones que habían tenido algún tipo de contacto con él.

Las demás entidades recurrieron a mecanismos como la preselección, por parte de funcionarios de cada dependencia, de grupos de candidatos a ser invitados de los cuales el Jefe de la Entidad con el encargado de la organización de la Audiencia seleccionaron con criterios propios.

- **Temáticas tratadas:** Todas las entidades han hecho uso de este mecanismo para informar a las comunidades y organizaciones civiles acerca de:

- Misión, visión y estructura orgánica de las entidades.
- Información general relacionada con el quehacer de la entidad, como prospectiva en telecomunicaciones y reactivación económica, en los sectores comunicación y hacienda respectivamente.
- Planta de personal y los procesos de reestructuración.
- Recursos de las entidades: humano, técnico, financiero y presupuestal.
- Planes de acción y estratégicos 2003-2006
- Logros alcanzados por los actuales jefes de entidades.
- Planes y programas desarrollados y por desarrollar.
- Estados financieros y ejecución presupuestal del año 2003.
- Actividades de cooperación y participación
- Resultado encuesta de satisfacción de usuarios
- Proyectos de inversión
- En algunos casos dieron cuenta de la contratación

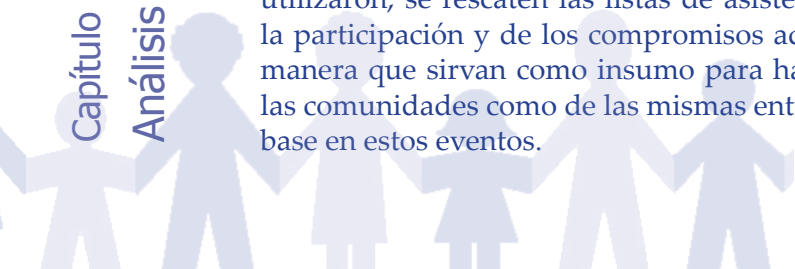
- **Compromisos de las entidades:** Durante las Audiencias surgieron algunos compromisos públicos por parte de las directivas de las entidades, como:



- Diferenciar el tipo de usuarios para establecer planes de trabajo con todos y cada uno según su naturaleza.
  - Trascender los límites de lo nacional y capacitar a entes territoriales haciendo énfasis en temas recurrentes que les impiden alcanzar un mayor nivel de eficacia y a su vez dificultan las acciones de los organismos de carácter superior.
  - Conformar un comité de seguimiento al Plan Estratégico, donde se involucren miembros de la comunidad.
  - Construir indicadores de gestión e impacto en la sociedad.
  - Cumplir las metas establecidas en los planes de acción.
  - Buscar el mejoramiento continuo de calidad.
- **Prestar el servicio de manera eficiente y con mayor celeridad:** En algunas entidades, los compromisos fueron directos y se asignaron públicamente las responsabilidades en cada uno de los funcionarios, mientras que en otras, los jefes y directivos escucharon las quejas, reclamos, sugerencias y comentarios de participantes pero no plantearon alternativas ni mecanismos que garantizaran que lo dicho en la Audiencia sería objeto de evaluación de su parte.
- **Compromisos de las organizaciones ciudadanas y/o comunitarias:** En la mayoría de las Audiencias celebradas la participación de las organizaciones radicó por un lado, en ser agentes pasivos de exposiciones magistrales de los funcionarios de las entidades, y por otro, en ser expositores de quejas y reclamos; en muy pocos casos asumieron una actitud proactiva aportando ideas para el mejoramiento de la gestión de las Entidades, asumiendo el compromiso de conformar comités de seguimiento a los Planes de las Entidades.
- **La audiencia pública como mecanismo de planeación:** Algunas de las entidades dicen haber hecho modificaciones o ajustes a sus planes con ocasión de las intervenciones de la sociedad civil y los ciudadanos en las Audiencias Públicas; los cuales se darían especialmente en las áreas de planificación de la inversión y manejo de las finanzas y otras en la organización institucional.

Sin embargo, hasta el momento no se ha verificado si se emitieron actos administrativos que oficializaran dichos cambios, como tampoco si hubo modificaciones presupuestales por tal motivo.

- **Dificultades para la realización de las audiencias:** El principal problema que la mayoría de las entidades identificaron para la realización de las Audiencias Públicas fue la carencia de bases de datos de los actores involucrados que impidió una participación masiva, por lo que fue necesario acudir a la memoria de los funcionarios y a la revisión de archivos con la consecuente participación selectiva.
- **Memoria de la Audiencia:** Hasta el momento no se ha organizado la forma para conservar en un solo documento las memorias de las Audiencias, sin embargo, como son actividades generalmente únicas y recientes, es posible que se recopilen los documentos que se utilizaron, se rescaten las listas de asistentes, y sobretodo, se recuperen las memorias de la participación y de los compromisos adquiridos tanto de una parte como de la otra, de manera que sirvan como insumo para hacer el seguimiento apropiado, tanto de parte de las comunidades como de las mismas entidades para iniciar procesos de mejoramiento con base en estos eventos.





No obstante, algunas entidades ya han hecho provisiones para conservar en medio magnético, aunque sin una consolidación sistemática, archivos correspondientes a diversos elementos de los eventos, como imágenes presentadas durante la audiencia y scaneo de avisos, comunicados y listas de inscripción etc.

- **Organización de la audiencia:** En algunas entidades la responsabilidad de la organización, desarrollo, control y seguimiento de las Audiencias Públicas ha sido designada a un funcionario de los niveles superiores de la administración; en otras, la responsabilidad se ha dispersado en los niveles directivos y en otras en funcionarios de las oficinas asesoras.

Entre las dependencias que tomaron un papel activo en la realización de las audiencias Públicas se encuentran: Despacho de los Ministros, a través de delegados para tal fin; Direcciones de Desarrollo Social; Dirección General de Política Macroeconómica; Jefes de entidades; Subdirecciones; Oficinas Asesoras de Control Interno; Oficinas Asesoras de Planeación e Informática; Oficinas Asesoras de Prensa; Secretarías Generales.

- **Evaluación de las audiencias por parte de la ciudadanía**

Para estas primeras experiencias de rendición de cuentas a la ciudadanía, pocas entidades utilizaron mecanismos para recoger las propuestas, la opinión y la evaluación de los eventos por parte de los ciudadanos, que podrían ser de gran utilidad para conocer criterios externos y reorientar próximos eventos similares. (Ver anexo 1)

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las primeras experiencias en la utilización de este mecanismo de rendición de cuentas deja aprendizajes, que no por sencillos pierden su importancia, al contrario, sirven a la democracia porque permiten identificar mecanismos fáciles de llegar a los usuarios directos de las entidades y a su vez de que el ciudadano comprenda su posición y ubicación dentro de la estructura del Estado. El ejercicio de estas audiencias va generando cultura de lo público en la sociedad civil y un mayor compromiso por parte de los gobernantes frente a los gobernados. Igualmente estas primeras entidades vencieron resistencias a incursionar en un proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Entre los principales aprendizajes derivados de las primeras audiencia públicas tenemos:

- El afianzamiento de la necesidad de lograr la interacción con la comunidad en general y usuarios en particular de cada entidad o negocio del Estado para el logro eficiente de las metas propuestas.
- Oportunidad en que cada directivo se compromete públicamente en ejecutar acciones para cumplir con la razón de ser de la Entidad.
- Conocimiento de la entidad por parte de la ciudadanía, los invitados y funcionarios.
- Importancia de divulgar a la ciudadanía la razón de ser de la entidad.
- Sensibilizar a los funcionarios frente a la Rendición de Cuentas.
- Bajar el nivel técnico poco entendible de la presentación del informe y dar a conocer el cumplimiento misional.



- El mayor tiempo de duración de las audiencias ha sido utilizado para la presentación del presupuesto y de las principales realizaciones de la Entidad, en algunas de las cuales se abordó un comparativo histórico de varias vigencias, seguido de la presentación de los proyectos para el año siguiente.

• Las entidades han agilizado y facilitado el proceso mediante la divulgación oportuna de la información, insumo de la participación, sin embargo, las organizaciones de la comunidad y sobre todo los ciudadanos dispersos no se han apropiado de este medio para tener elementos de juicio sobre los cuales indagar y participar de manera mas efectiva.

- Las comunidades y organizaciones de la sociedad civil, aún no hacen uso de mecanismos como la Audiencia Pública, para conocer la razón de ser de las entidades, la gestión de las administraciones y el origen y uso de sus recursos. Sin embargo, es probable que a medida que se difunda este mecanismo, vayan adquiriendo madurez para la participación, mediante el conocimiento no solo del mecanismo como tal, sino de los temas que se tratan en cada Audiencia.
- Las entidades aplicaron buena parte de los puntos y estrategias que la Vicepresidencia de la República y este Departamento, recomendaron para la rendición de cuentas, sin embargo, en todas fue notoria la ausencia de la Conformación de los Comités para el Seguimiento, lo cual puede traer como consecuencia la pérdida de los esfuerzos hechos en el proceso de democratización de la gestión pública, el desgaste de las entidades, la pérdida de credibilidad en las políticas del gobierno, por parte de las comunidades y el descontento de la ciudadanía al sentirse tratados como agentes pasivos, receptores de información.
- Las Audiencias Públicas han permitido que los Jefes y funcionarios de las Entidades reconozcan que la participación de las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para el logro de metas.
- La asunción de responsabilidades por parte de jefes y directivos permite presumir que se está considerando la rendición de cuentas como un mecanismo de control serio, pero a su vez, la ausencia de un Comité de Seguimiento a los Planteamientos hechos puede permitir que pasada la Audiencia, los directivos la desconozcan y continúen con las mismas metodologías y planes, desaprovechando este ejercicio de democratización.

A partir del análisis de las experiencias de las entidades nacionales que se sometieron a Audiencia Pública su gestión y dado que todas reconocieron la utilidad de este mecanismo para generar probidad y recuperar legitimidad para las instituciones del Estado, se recomienda depurar el documento guía, publicarlo y difundirlo para que sirva de base a otras entidades de cualquier nivel territorial interesadas en utilizar este mecanismo.

Ha quedado demostrado que este mecanismo requiere de un ejercicio tanto de la ciudadanía como de la administración pública, por tanto, el Departamento Administrativo de la Función Pública considera importante continuar esfuerzos para afianzar el desarrollo de lo establecido en el capítulo octavo de la ley 489 de 1998 “democratización y control social de la administración pública” haciendo uso del programa Rendición de Cuentas a la Ciudadanía a través de Audiencias Públicas Presenciales.

**ANEXO 1****FORMATO DE ENCUESTA PARA LA EVALUACIÓN DE LA AUDIENCIA PÚBLICA ADAPTADO DEL DISEÑO POR LA CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES**

Temas de Audiencia de Pública: Informe de Gestión y Ejecución Presupuestal Vigencia 2003

Día \_\_\_\_\_ Mes \_\_\_\_\_ Año \_\_\_\_\_

GRADO Y NOMBRE (Opcional) \_\_\_\_\_

C.C. \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

PERSONAL \_\_\_\_\_ ORGANIZACIÓN \_\_\_\_\_

1. Cree usted que la audiencia pública se desarrollo de manera:

- a. Bien organizada \_\_\_\_\_
- b. Regularmente organizada \_\_\_\_\_
- c. Mal organizada \_\_\_\_\_

2. La explicación inicial sobre el procedimiento de las intervenciones en la audiencia pública fue:

- a. Clara \_\_\_\_\_
- b. Confusa \_\_\_\_\_

3. La oportunidad de los asistentes inscritos para opinar durante la audiencia pública fue:

- a. Igual \_\_\_\_\_
- b. Desigual \_\_\_\_\_

4. El tema de la audiencia pública fue discutido de manera:

- a. Profunda \_\_\_\_\_
- b. Moderadamente profunda \_\_\_\_\_
- c. Superficial \_\_\_\_\_

5. ¿Cómo se enteró de la realización de la Audiencia Pública?

- |  |                             |
|--|-----------------------------|
| a. Por aviso público _____                     | d. Boletín _____            |
| b. Prensa u otros medios de comunicación _____ | e. Página web _____         |
| c. A través de la comunidad _____              | f. Invitación directa _____ |

6. La utilidad de la Audiencia Pública como espacio para la participación de la ciudadanía en la vigilancia de la gestión pública es:

- |                     |                   |
|---------------------|-------------------|
| a. Muy grande _____ | c. Poca _____     |
| b. Grande _____     | d. Muy poca _____ |

7. Después de haber tomado parte en la Audiencia Pública, considera que su participación en el control de la gestión pública es:

- |                         |                     |                          |
|-------------------------|---------------------|--------------------------|
| a. Muy importante _____ | b. Importante _____ | c. Sin importancia _____ |
|-------------------------|---------------------|--------------------------|

8. ¿Considera necesario continuar con la realización de audiencias pública para el control de la gestión pública?

- a. Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

## Bibliografía

---

Colombia, Ley 489 de 29 de Diciembre de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” Capítulo Octavo, 1998.

Consejo Científico del CLAD: La Responsabilización (accountability) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana.

Corporación Transparencia por Colombia – Capítulo Transparencia Internacional. Propuesta de metodología para la rendición de cuentas a la ciudadanía, por los alcaldes municipales. Bogotá, Junio de 2003

Cunill Grau, Nuria,. Responsabilización por el control social. 2003

LEVY, Evelyn. Control Social y Control de Resultados: Un balance de los argumentos de la experiencia reciente.

MARCH, J. y OLSEN, J. Democratic Governance, The Free Press, New York, 1995.

MORÓN, j. Los Deberes de Transparencia (Accountability) en la Gestión Pública (con principal énfasis en sus indicadores para la gestión municipal). Perú.

